Comisión Especial a efectos de estudiar el proyecto de ley: Partidos políticos
Carpeta Nº 2582 de 2017

Versión Taquigráfica N° 1660 de 2018

PARTIDOS POLÍTICOS

Modificaciones a la Ley Nº 18.485, de 11 de mayo de 2009, normas complementarias y concordantes

Versión taquigráfica de la reunión realizada el día 20 de junio de 2018

(Sin corregir)

PRESIDE:	Señor Representante Alejandro Sánchez.
MIEMBROS:	Señoras Representantes Mariela Pelegrín y Mabel Vázquez y señores Representantes Pablo D. Abdala, Daniel Caggiani, Darcy de los Santos, Gerardo Núñez, Iván Posada, Roque F. Ramos Espíndola, Conrado Rodríguez y Carlos Varela Nestier.
INVITADOS:	Por el Instituto de Ciencias Políticas de la UdelaR, profesor Daniel Buquet. Politólogo Óscar Bottinelli.
SECRETARIA:	Señora Ma.Cristina Piuma Di Bello.
PROSECRETARIA:	Señora Lourdes E. Zícari.

SEÑOR PRESIDENTE (Alejandro Sánchez).- Habiendo número, está abierta la reunión.

La Comisión tiene el agrado de recibir al profesor Daniel Buquet.

Estamos considerando un proyecto sancionado por el Senado de la República que refiere a una temática muy importante y respecto de la que todos estamos preocupados y ocupados: el financiamiento de los partidos políticos, de las campañas electorales, el dinero, la política y la democracia, temas centrales para la salud democrática y el financiamiento de los partidos y de la democracia.

Estamos trabajando en este proyecto bajo una agenda intensa porque cuando se creó esta Comisión se estableció el plazo de noventa días.

Nos interesa muchísimo las opiniones que nos pueda dar sobre el proyecto en discusión así como también algún comentario de alguien que viene trabajando desde hace mucho tiempo en estos temas, a efectos de

pensar otros elementos que quizás no estén recogidos en el proyecto y puedan ser interesantes para el debate de la Comisión.

SEÑOR BUQUET (Daniel).- Estoy muy agradecido y honrado por la invitación; es la primera vez que comparezco en estas condiciones, aunque en muchas ocasiones estuve en diversas actividades del Parlamento.

Lamentablemente, debo plantearles un rebaje de expectativas. Como saben, el colega especialistas en financiamiento de partidos es el profesor Daniel Chasquetti que no pudo asistir. Pero como ya compareció cuando el proyecto estuvo en consideración en el Senado, imagino que conocen sus opiniones. Fuera del Instituto de Ciencias Políticas, otros colegas presentaron sus posiciones en aquel ámbito.

En primer lugar, quiero aclarar que no soy especialista en financiamiento de partidos políticos. Aunque desarrollo actividades vinculadas, mis temas de investigación son precisamente los partidos políticos, los sistemas de partidos y la competencia entre los partidos políticos; obviamente, el financiamiento es uno de los elementos que forma parte de este objeto de estudio.

En segundo término -quizás sea una aclaración más obvia-, mi enfoque no es normativo en términos jurídicos de cómo debe ser el financiamiento de los partidos políticos, ni filosófico -el deber ser en términos más generales- porque no soy abogado. Mi acercamiento es de tipo empírico es decir, cómo funcionan las cosas en el mundo real, más allá de que hay principios normativos cuando la investigación en ciencia política está volcada a favorecer el funcionamiento de la democracia.

En lo que tiene que ver con el financiamiento de los partidos políticos, la normativa uruguaya o la que se aprueba en el mundo tiene dos finalidades, que están en el centro de las preocupaciones. La primera es estrictamente democrática y tiene que ver con la equidad de la competencia. La democracia de partidos, la democracia de la competencia funciona en regímenes capitalistas en los que hay asimetrías de poder en materia económica. Las sociedades capitalistas son más o menos desiguales -algunas mucho más que otras-, pero todas son desiguales, en todas hay gente con más plata y gente con menos plata. Normativamente, ¿qué significa equidad en la competencia? Que quienes tienen más plata no tengan un poder desproporcionado o asimétrico respecto de quienes tienen menos plata; se trata de equilibrar la cancha. Con alguna excepción, es la finalidad de la normativa mundial.

La otra finalidad es la trasparencia. En la medida en que el financiamiento de la política provenga de fuentes privadas, si algo favorece a la democracia es que el público conozca de dónde proviene la plata que reciben los partidos políticos; de alguna manera, se permite conocer parte del juego político en el que los ciudadanos intervienen pronunciándose a favor de uno u otro.

Esto es en general porque tal vez haya un ejemplo más o menos extremo como el de Estados Unidos donde creo que se busca mucho más la trasparencia que la equidad; tal vez allí la equidad no sea una finalidad y está todo volcado a la trasparencia: de dónde proviene la plata.

Asimismo, quiero hacer una reflexión general que vale para las reglas que regulan el financiamiento de los partidos, pero también para muchas reglas que prohíben cosas, que buscan evitar conductas o consecuencias que se consideran indeseables.

Cuando estas conductas consideradas indeseables surgen de necesidades o de una demanda realmente existente en términos económicos, normalmente la regulación no elimina la oferta automáticamente, lo que ocurre es llevar la oferta fuera de los márgenes de la regulación. El ejemplo más típico es la producción, distribución y consumo de drogas ilegales. Todos lo saben porque además nuestro país incursionó en la línea que entiende que tal vez la legalización genere efectos menos perniciosos que la prohibición, porque como la demanda existe, el proveedor buscará algún mecanismo para satisfacerlas, y si todas las posibles conductas del proveedor se prohíben, las seguirá haciendo ilegalmente.

La prohibición de las drogas en el mundo llevó al fenómeno conocido como "guerra contra las drogas". En Uruguay se generó una visión más amplia que mayoritaria y precisamente la "guerra contra las drogas" provocó efectos más perniciosos que las propias drogas. Hago este paralelismo porque ustedes también saben perfectamente bien que la demanda de la política por dinero existe más o menos inevitablemente. Ustedes son políticos, por lo tanto lo saben mejor que yo.

Mi razonamiento viene de la experiencia que no tengo analizada sistemáticamente, y tampoco conozco estrictamente estudios sobre lo que viene pasando en muchos países, sobre todo de América Latina donde se ha ido avanzando en la regulación sobre el financiamiento de la política, con normas muy profusas, muy restrictivas. Por ejemplo, estamos a pocos días de una elección en México, uno de los países que más normativa tiene en este sentido. Si uno busca en Internet, encontrará toneladas de denuncias, sanciones; las prohibiciones no necesariamente evitaron las conductas que se quisieron evitar, sino que las ilegalizaron. Las conductas siguen existiendo, y hay una denuncia tras otra. Cuando se violan las restricciones que establece la normativa, el Instituto Nacional Electoral permanentemente aplica una multa tras otra; hay decenas, cientos, miles en todos los niveles de la competencia electoral.

En primer lugar, daría una opinión general: hay que ser muy cuidadoso cuando se quiere prohibir una conducta porque se encuentra que no es la mejor, la preferible o esperable. No necesariamente esa prohibición evitará la conducta, seguro la ilegalizará. Es posible que con las prohibiciones en lugar de que esas conductas dejen de producirse, generemos que se transformen en ilegales, y eventualmente pueden ser castigadas, pero precisamente en la dinámica de los hechos no llegan a ser castigadas de la forma en que se esperaría para evitarlas efectivamente, y por lo tanto se siguen produciendo. Creo que en América Latina hay algunos indicios de que estamos frente a una especie de guerra contra la corrupción política. La denomino así porque entiendo que se puede hacer un paralelismo con la guerra contra las drogas. Miremos Brasil, país en el que existen muchas normativas muy restrictivas al respecto, que incluyen algunos aspectos. Este proyecto es complejo porque contempla distintos aspectos, y entre ellos incorpora la publicidad electoral, los espacios gratuitos en los medios de comunicación y cosas por el estilo que Brasil regula muy estrictamente. Diría que los casos de México y de Brasil deberían analizarse con detenimiento porque entre otras cosas confirman que solo con regulación no resolvemos el problema. Por supuesto no digo que no se regule.

Hay otros casos tal vez más virtuosos: Chile y Costa Rica. Sin embargo, no dejan de presentar problemas. Además, las conductas que se consideran perniciosas no logran evitarse completamente -ni siquiera ocurre en los mejores casos- ; está claro que Uruguay está entre los mejores casos, más allá de que su legislación no sea la más desarrollada, porque por supuesto intervienen otros factores que no tienen que ver puramente con la legislación. Hay rasgos de estructuras políticas, de funcionamiento del sistema político que hacen que unos sistemas sean mejores que otros, por otras razones más trasparentes, menos corruptos, más democráticos. Creo que Costa Rica y Chile entran en esos ejemplos, no México y Brasil, aunque tampoco son los peores casos en la región.

Yo haría una precaución genérica. ¡Ojo con lo que van a prohibir! No sea que prohíban algo que de todos modos ocurrirá, que se transformará en ilegal y que la persecución de esas conductas ilegales generen un espiral negativo o simplemente sea puramente simbólica. La ilegalidad pasa a no ser perseguida, generándose por lo tanto una impunidad.

El proyecto de ley contempla muchísimos aspectos. No soy especialista en el tema, no soy jurista. Lo repasé, pero no me voy a referir a los aspectos puntuales. Entiendo que tiene muchos aspectos positivos porque actualiza legislación al incluir novedades como la incorporación de los municipios que no estaban previstos en normativas anteriores o la bancarización, cuestiones que ocurrieron en el sistema político uruguayo y en la normativa uruguaya. Si la ley busca la bancarización en otros ámbitos del mundo financiero, es razonable que lo busque también en este proyecto. Son cuestiones de consistencia, actualización y adecuación de normas.

Particularmente, observaría dos prohibiciones de este proyecto, y sin tener la convicción absoluta, manejar estas dos prohibiciones nuevas -restricciones mayores que el régimen vigente- en términos de si simplemente vamos a lograr impedir una conducta que pensamos no es adecuada o vamos a generar más ilegalidad y así mayores problemas.

Una prohibición que me genera muchas dudas es la de las empresas o personas jurídicas que donan dinero. Entiendo el objetivo, me parece razonable y tampoco estoy seguro de que genere incentivos para la ilegalidad porque las empresas tienen dueños y quienes puedan tener la intención o interés de hacer aportes a algún partido político son ellos y no la empresa. En términos democráticos, no me resultaría que lo más adecuado sea que una empresa quisiera favorecer a un partido político, y si los dueños quieren hacer la donación que no la hagan a través de la empresa, sino a través de sus utilidades: les retienen las utilidades, que paguen la

cuotaparte que corresponda del impuesto, que donen el dinero que quieran dentro de los topes establecidos. Tendría cuidado con esa prohibición, pero no me parece la más grave.

La otra prohibición sí me resulta excesiva: la de las donaciones anónimas, que estaban restringidas pero no prohibidas. Por un lado, el monto individual estaba restringido no en una cantidad muy importante -creo que 4.000 unidades indexadas- y el total de ingresos permitidos a los partidos políticos por la vía de donaciones anónimas no podía superar el 15% del total de los ingresos.

Ahora esto se prohíbe totalmente. Esta norma sería un ejemplo de las que tal vez no generen efectos positivos, por dos razones. Considero que la donación anónima, entendida como está en la normativa vigente, es un mecanismo de microfinanciamiento o de financiamiento masivo. Este tipo de sistema de financiamiento es favorable a la democracia porque, obviamente, se puede pensar que los partidos políticos necesitan plata y si los privados se la dan está bien, se acepta, es razonable. En la sociedad, hay asimetrías: algunos tienen mucha plata y pueden hacer donaciones importantes, otros poca, pero pueden estar interesados en hacer un aporte pequeño a un partido político. Obviamente, los primeros son pocos y los segundos, muchos.

Un aspecto clave en la historia de la democracia fue la aparición de los partidos de masas, como los denominaron los autores de la ciencia política; básicamente, partidos socialistas a principios del siglo pasado que se fueron incorporando a la vida política y fueron protagonistas de la democratización con la característica de que los partidos de masas estaban integrados por trabajadores, obreros, de sectores populares, podríamos incorporar, luego de los socialistas, inclusive a los movimientos populares latinoamericanos, que precisamente encontraron como una especie de contrapeso con el poder de los sectores económicamente poderosos la posibilidad de tener muchísimos afiliados que aportaran pequeñas cantidades de dinero o de trabajo como recursos a los partidos políticos.

La posibilidad de que mucha gente aporte pequeñas sumas a los partidos políticos que luego, agregadas, pueden llegar a ser una suma importante, es favorable a la democracia siendo la obligación de la nominación de estas donaciones prácticamente inviable. No tengo muy claro en términos del proyecto dónde quedan algunos mecanismos convencionales de finanzas partidarias como ventas de bonos, rifas de $ 10 hasta $ 500 o $ 1.000, cantidades entre mínimas y moderadas que se puedan obtener masivamente. Yo no sé dónde las deja, ni si la norma está diciendo que si yo le voy a pagar $ 50 a un militante que me cruzo en la feria y me pide que le compre un bono por ese monto, él me diga: "Necesito tus datos y tus cédula porque vas a figurar como donante del partido". En ese caso, capaz que le digo que no, que no la complique, que solo le estoy dando $ 50.

Tal vez se piense: "Bueno, eso no importa mucho. Son finanzas que se siguen haciendo porque igual serán volúmenes pequeños". No entiendo mucho, pero diría que son ilegales, aunque se trate de pocos pesos.

Mi opinión es que esto es excesivo, que es razonable que haya un número de donaciones anónimas.

Por otro lado, también entiendo que si los partidos quieren aprovechar el derecho a percibir un 15% por ingresos innominados, lo van a poner siempre. Tal vez ese porcentaje se pueda reducir del 15% al 10%; no lo sé, no lo tengo claro.

De todas formas, lo quiero traer como un ejemplo. No puedo decir que esto va a generar tal cosa o que van a tener muchas finanzas ilegales y tal vez nadie se preocupe por eso, porque esto es prácticamente imposible de perseguir.

Un último detalle. Lo que he dicho hasta ahora, en el medio de mis colegas, no es algo canónico; mis opiniones son más bien críticas. Observo que mis colegas piensan mucho en la precisión, en la calidad de la regulación, creyendo que está bien todo tipo de restricciones.

Yo les digo que tal vez haya que buscar un equilibrio y no prohibir todo, como hacemos en Uruguay con las drogas. Tampoco digo que el estado actual sea el equilibrio y tal vez haya que legalizar más drogas para alcanzar un equilibrio, pero ahí estaría la moral en juego y el hasta dónde se puede legalizar.

Sí coincido en términos generales con mis colegas en que toda esta legislación y regulación cobra sentido, si está bien hecha, cuando esta normativa pueda ser aplicada, lo que en inglés se llama enforcement. Es decir, que la ley funcione, que si alguno se desvía de ella, el desvío sea detectado y castigado; si no, no funciona.

A mí me parece que es absolutamente claro que la legislación sobre el financiamiento de partidos no ha resuelto los recursos ni las capacidades para cumplir con esta otra parte, con el enforcement de la ley. Tal vez se pueda lograr por otros medios, pero la legislación no lo prevé.

Es claro que la Corte Electoral no tiene esas capacidades o que tiene mínimas capacidades y que necesita muchísimas más. Alguien podrá decirme que se le puede dar plata a través de la próxima rendición de cuentas, pero la ley no lo prevé. Inclusive, me llama la atención lo siguiente; podría haber sido una oportunidad, aunque quizás lo que diga sea un disparate.

Como la Corte y la comisión honoraria audiovisual -no recuerdo exactamente su nombre- pueden aplicar multas y se habla de un fondo de fortalecimiento de la democracia, desde mi punto de vista, las cosas funcionan a partir de un incentivo y los individuos o colectivos de personas modifican sus conductas si tienen los incentivos adecuados para cambiarlas.

Obviamente, la Corte se va a quejar y a decir: "Nos piden que hagamos no sé qué, pero no tenemos recursos; dennos plata". Vos no le das plata porque no alcanza, pero si yo a la Corte le doy la posibilidad -como aquí se establece- de aplicar multas y le digo que un porcentaje de los ingresos por multas irán a financiar la unidad de monitoreo y persecución de las conductas ilegítimas que estas mismas leyes establecen, también puedo decirle que no se queje, que trate de conseguir algunas multas pues con lo obtenido podrán generar un primer fondo, crear una unidad y contratar a personal especializado.

Eso es lo que tienen Chile, Costa Rica y México, es decir, una especie de fiscalía técnicamente capacitada, autónoma en su capacidad de persecución de estos delitos, y los recursos necesarios.

¿De dónde van a salir los recursos? Tal vez de las mismas multas. Si la Corte Electoral no tiene capacidad de perseguir estas desviaciones, podrá decir: "¡Vamos a dedicarnos a lo nuestro: Organizar elecciones, contar votos y decir quién ganó! ¡Y mala suerte! Si tenés un rato libre, revisá los estados contables de los partidos para ver si encontrás algo raro".

Pero si a mí me dicen: "¡No! Vos podés cobrar multas y con lo obtenido podés reforzar una unidad que se dedique a estas cosas, capaz que le pongo más atención y digo: destinemos más recursos a esto, porque puede generar una dinámica en la que se comience a crear algún fondo que ayude a instaurar una unidad especializada".

Esto también habría que diseñarlo con más detalle. Inclusive, debería tener cierta autonomía de la Corte. Algo así como funciona el ministerio público en la órbita del Poder Ejecutivo. Reitero que funcionaría en la órbita de la Corte Electoral, pero sería fantástico que pudiera tener autonomía técnica, por aquello de que la Corte Electoral está constituida política y partidariamente. No creo que esto sea algo negativo, pero es justamente allí donde la dependencia directa de la Corte podría generar un conflicto de intereses para decir: "¡Bueno, está bien! Nosotros aprobamos la legislación, pero no estamos muy interesados en que se persigan las desviaciones porque nosotros mismos somos quienes las cometemos; somos los partidos políticos".

Esto es algo que se me ocurrió, porque puede ser una oportunidad a aprovechar en este sentido.

SEÑOR PRESIDENTE.- Agradecemos la presencia y los elementos volcados por el profesor Daniel Buquet.

(Se retira de sala el profesor Daniel Buquet, integrante del Instituto de Ciencias Políticas de la Udelar)

——Mociono para realizar un intermedio hasta la hora 15 y 10.

(Se vota)

——Ocho por la afirmativa: AFIRMATIVA. Unanimidad.

(Es la hora 14 y 45)

——Continúa la sesión.

(Es la hora 15 y 18)

(Ingresa a sala el señor Oscar Bottinelli)

——La Comisión da la bienvenida al politólogo Oscar Bottinelli.

Tenemos a estudio el proyecto de ley de financiamiento de partidos políticos, que cuenta con media sanción del Senado de la República. El invitado es una persona que ha hecho una extensa investigación y tiene grandes conocimientos sobre el sistema de partidos en Uruguay. Por eso, los integrantes de esta Comisión especial tenemos interés en escuchar su opinión, tanto sobre el proyecto que ha sido aprobado en el Senado de la República, como sobre algunos otros aspectos que se crean convenientes.

Se trata de un proyecto muy importante y todos los legisladores estamos atentos, con la intención de poder aprobarlo en el transcurso de este año.

SEÑOR BOTTINELLI (Oscar).- Muchas gracias, señor presidente y señores legisladores.

En el Senado existen antecedentes sobre este asunto, porque comparecimos el 27 de julio de 2016, es decir antes de que se redactara el proyecto y manejamos una serie de conceptos. Toda consulta y asesoramiento implica que se dé algún consejo. En ese sentido, nos preocupan los riesgos que estos asuntos tienen en cuanto a la posible corrosión del sistema político. La sociedad, y en gran medida los medios y las redes sociales, por un lado están en un proceso de exigencias de transparencia y, por otro, existe una forma de comunicación que nosotros denominamos periodismo "aporteñado" -pido disculpas por el calificativo-, porque se hace mucho escándalo de pequeñas cosas. Por lo tanto, nos parece que se debe tener en cuenta que lo que se legisla sea para que se cumpla y se controle. Contamos con una ley de partidos políticos y pasaron dos ciclos electorales en los que se depositaron declaraciones juradas en la Corte Electoral, que no han sido auditadas por nadie, aunque sí se han solicitado informes e incluso se ha hecho una investigación académica, que entre otras cosas, ha dado resultados un poco irreales, en el sentido de que el 70% del gasto electoral en Uruguay surge del financiamiento público por el pago de votos. Sin embargo, lo que nadie ha hecho es algo un poco peligroso, porque quien conoce el manejo del financiamiento de partidos y ve las declaraciones juradas, puede darse cuenta de que notoriamente el gasto declarado está muy por debajo del real.

Por lo tanto, la primera advertencia es que a veces más vale legislar menos y controlar lo poco que se legisla, en lugar de establecer legislaciones demasiado exigentes, que no son controladas y un buen día estallan. Por ejemplo, en Italia en 1993 comenzó el proceso Tangentopoli o Mani pulite, que tuvo como resultado el derrumbe de un sistema de partidos sólido, que estaba erosionado, y se hicieron acusaciones de diez, veinte y treinta años atrás. Es algo que a nosotros nos interesa marcar.

Hay que tener claro que las campañas electorales, entendidas como la campaña intensa en el período sobre las elecciones, pueden ser decisivas en términos de volcar un porcentaje menor de electores, que puede asegurar que se gane o se obtenga una mayoría parlamentaria. Aclaro que no es lo mismo hablar de democracias consolidadas y de partidos, que hablar de países sin sistemas de partidos o con sistemas de partidos cambiantes. Cuando se hacen estudios comparativos sobre legislación de financiamiento de partidos en campañas electorales, al comparar toda América Latina, nos encontramos con que el único sistema de partidos sólido que queda es el uruguayo, y hay sistemas con una relativa solidez, pero con dudas, como los de México, República Dominicana, Brasil y Chile. Los demás han tenido ausencia de sistema o derrumbe de viejos sistemas. El más antiguo junto con el uruguayo era el colombiano, con los Partidos Conservador y Liberal, pero no existe más, y el de Costa Rica, que surgió después de la revolución del 52, también desapareció y ninguno de los dos partidos tuvo incidencia en el balotaje de hace unas semanas. Entonces, hay que tener cuidado al comparar, porque una cosa es financiar candidaturas o partidos que se crean a los efectos de las candidaturas y otra es financiar partidos políticos, que en el caso uruguayo son centenarios, tienen por lo menos medio siglo o son transformaciones de partidos centenarios. Son cosas distintas. En Uruguay no hay que decirle a la gente cuáles son los partidos; lo sabe todo el mundo de memoria. Recuerdo que en un seminario se hizo una clasificación sobre Guatemala, entre partidos tradicionales, partidos consolidados y partidos nuevos. Tradicionales eran los que tenían diez años, consolidados los que tenían cinco años y nuevos los que recién se iban a presentar. Es decir que se trata de un universo mental diferente.

Además, hay que tener cuidado con otro aspecto. Nosotros tenemos un sistema electoral extremadamente complejo que da un sistema de partidos también complejo y la ley de partidos políticos se saltea todo esto, porque lo único que tiene en cuenta son los lemas. Recordemos que todo lo que hay dentro de los lemas no tiene ninguna normativa más allá de los registros de agrupaciones, que es un término muy impreciso, que ha

surgido a través de distintas ordenanzas de la Corte Electoral a lo largo de ochenta años. Se empezó a regular en los años treinta, pero no tenemos el concepto de fracción nacional o de agrupaciones departamentales bien definidos, a pesar de que son organizaciones que tienen sede propia, su tesoro propio, se financias propia y se presentan electoralmente con listas propias, pero eso no está reglamentado ni para controlar ni para proteger. Hay que tener en cuenta las dos cosas, no solamente se trata del control, sino que se debe cuidar y proteger a los actores políticos y electorales.

También se debe tener en cuenta que hay que analizar a qué se denomina campaña electoral. En países con sistemas de partidos sólidos y con elecciones plenamente competitivas y de larga data, la campaña electoral es una sola que dura cinco años, de elección a elección y mucho más. Es decir que dura todo el tiempo, pero no porque los políticos estén en el electoralismo, sino porque toda persona, algunas con titulares y otras con información detallada, se va formando ideas de los partidos y de los actores políticos, y esa idea se traduce en una actitud que se denomina voto. Por ejemplo, yo he rechazado siempre la discusión acerca de si se vota por programa o por persona. Se vota por programa y la persona lo representa, pero el programa no son los libros de quinientas páginas, que no leen ni siquiera los candidatos, sino las visiones del mundo, de la sociedad y del hombre que expresan cada partido, cada sector y cada persona. El individuo más analfabeto, cuando conoce a un dirigente político tiene claro si se identifica o no con ese candidato o ese partido. Hay muchos estudios que demuestran lo que estoy diciendo.

En cuanto a la ley, cabe aclarar lo siguiente. Toda vez que se reforma un sistema, y esta ley ataca al sistema, siempre hay un doble juego en el momento de la elaboración. Hay un juego de estudio de conveniencia, que es legítimo, y estudio de principios. Generalmente, los regímenes que se quiere que sean neutros, surgen en períodos fundacionales o refundacionales. Uruguay tuvo un proceso refundacional del Estado en el primer tercio del siglo pasado en el cual las leyes madre de elecciones y cívico electoral -sobre todo en 1924 y 1925- tuvieron una cierta neutralidad, en el sentido de que una dirigencia política quería poner fin a la violencia y la guerra civil para dirimir el disenso, por lo que se establecieron reglas para dirimir el disenso político, que es connatural a toda sociedad plural, mediante la competencia cívica, electoral y el voto. De todas maneras, la neutralidad duró de enero a octubre, cuando se aprobó la ley complementaria de elecciones para contemplar intereses particulares del riverismo, del vierismo, se suponía que del radicalismo blanco, aunque dijeron que no tenían interés en la ley, y después se sumó el sosismo, que no figuraban entre los beneficiarios de la ley. Después, todas las leyes tuvieron beneficiarios y perjudicados, y eso es connatural.

Sé que mi opinión puede sonar utópica, pero creo que lo ideal no es legislar para la elección siguiente, sino para un período más amplio. Es como si ahora se hiciera una ley para 2024 y 2025, que en gran medida se va a hacer, porque debemos tener claro que la gran recaudación financiera para la próxima elección se está terminando de realizar. Entonces, cuando se apruebe la ley, se va aplicar en base a balances bastante consolidados.

Lo significativo de las reformas de esta ley es que están enfocadas en el financiamiento político y en la comunicación de los competidores políticos. Para eso, creo que habría que realizar un estudio que en Uruguay no se ha hecho sobre cuánto es el gasto político y electoral. He tirado números que son muy borrosos, porque requieren una investigación a fondo y porque al traducirlos en dólares hay que tener en cuenta la inflación y el valor relativo de la moneda. A nosotros nos da que en el ciclo electoral nacional contando las internas, hay un financiamiento público de US$ 30.000.000 y hay que agregar alrededor de US$ 4.000.000 del ciclo electoral departamental, en el que el financiamiento público es ínfimo, porque se destinan 13 unidades indexadas por voto. El financiamiento permanente da aproximadamente US$ 6.000.000, porque son 4 unidades indexadas por voto por año. Sobre el financiamiento privado del ciclo electoral, tenemos un cálculo hecho a ojo en base a conversaciones con gente que maneja las finanzas de las distintas candidaturas y partidos, que nos da US$ 30.000.000 o US$ 40.000.000. Es decir que el gasto total de una campaña electoral es de entre US$ 60.000.000 y US$ 70.000.000. Cabe aclarar que en esas cifras no se computan los aportes a los partidos de los cargos políticos ni la cantidad de dinero que se aporta a la actividad política mediante el gasto de combustible, de comida, etcétera. Es decir, que no solo es lo que se aporta a los sectores y a los partidos, sino que creo que es muy raro que a alguien le pueda quedar el sueldo totalmente limpio si deduce todo lo que es gasto político. Si se tratara de una empresa, se pasarían las boletas y se tomaría el valor real.

En base a ese cálculo consideramos que el camino más relevante para la obtención de recursos es el ahorro en cuestiones que entendemos que son innecesarias y que son producto del uso de metodologías obsoletas.

Una de ellas es la inscripción cívica. Uruguay tiene un documento de votación que no da la menor certeza de nada. Mi credencial cívica tiene una fotografía que hace diez años era exacta a la de mi segundo hijo; actualmente, mi segundo hijo es mucho mayor. Entonces, lo único que vale es la impresión digital. Se hace un gasto fenomenal para obtener la inscripción de personas que ya están inscriptas. Uruguay tiene actualmente uno de los certificados de identificación más moderno del mundo, con el chip que contiene todos los datos biométricos, y resulta que para votar se requiere otro documento para el que hay que inscribirse especialmente. A nosotros nos da que el costo que destina la justicia electoral para la inscripción cívica no es menor a US$ 70.000.000 y puede llegar hasta US$ 90.000.000 en el quinquenio.

Otro aspecto es la impresión de hojas de votación más las urnas correspondientes, que tienen que ser de gran tamaño, a pesar de que en el mundo se están usando urnas de cartón que son baratas y se tiran. A nosotros nos da que el costo es de aproximadamente US$ 15.000.000. Actualmente, existen métodos muy garantistas y modernos, que implican emitir el voto mediante tablets y con la impresión de la hoja en el momento -este método lo vemos todos los días cada vez que se carga nafta o se compra en un supermercado-, que se pone en una urna y se cuenta manualmente. Es decir que es un método digital y manual. Aclaro que no estoy contando el valor propagandístico de la distribución de hojas de votación, que es un tema no menor. Reconozco que me salteo eso, pero probablemente para propaganda se pueda hacer un mejor uso de los recursos.

En definitiva, el total de gastos recortables o suprimibles es de US$ 120.000.000 o US$ 140.000.000 para un quinquenio, que no es poco para financiar partidos y elecciones. Además, en el mundo está muy desarrollado el hecho de que los gobiernos o los ayuntamientos pongan pantallas en la vía pública especialmente para la propaganda electoral, que no implica el ahorro del material, aunque sí el costeo de los arriendos, etcétera y la competencia con la publicidad comercial que eleva los costos del uso de las pantallas.

Ya mencioné lo que a mí me parece que debería atacarse para obtener muchos recursos, sin que haya necesidad de sacar dinero de ningún otro lado, porque ya está. Aclaro que la discusión es esencialmente política e ideológica, y afecta correlaciones de poder. Ser partidario de la más amplia financiación privada o de la prohibición del financiamiento privado no es una definición técnica, sino ideológica. Si vamos a un extremo podemos decir que cuando Max Weber estudia la ética protestante y el surgimiento del capitalismo hace mucho hincapié en la visión del capital y del mercado como factor de medición del éxito del ser humano, lo que lleva a considerar que acumular dinero es un elemento de éxito en la vida. Esa es una visión, pero existe otra totalmente opuesta y de ahí van a salir posturas en las que no hay nada técnico. Querer que la financiación sea privada y libre o tenga topes obedece a algo ideológico y político. De lo que no cabe duda es de que toda financiación privada, a la corta o a la larga, implica algún tipo de condicionamiento, aunque sea psicológico; no necesariamente requiere que haya un contrato de adhesión de contraprestación de favores pero si algún condicionamiento.

Hay algo que se debe tener cuenta: siendo la financiación pública una concepción que se puede considerar más de izquierda, más antimercado o más anticapitalista, empieza a caer en Europa precisamente por acción de los movimientos antisistema -como en el caso de Podemos en España y el movimiento 5 Stelle en Italia-, por la idea no del todo errada de que había generado burocracias partidarias que vivían de esos financiamientos y que a veces hasta se producían desvíos importantes de fondos que no se estaban dedicando necesariamente a la actividad para la cual habían sido concebidos. Y lo que por un lado se ve como mayor transparencia por ajenidad a los compromisos con la actividad privada por otra parte se lo puede entender como creador de canonjías para las dirigencias políticas. Así -más o menos- fue planteada la discusión en el mediterráneo, porque también llegó a Grecia y Portugal.

El tema es que alguien descubre en estas declaraciones juradas un concesionario del Estado que ha hecho aportes importantes a partidos políticos y dice: "No; no. El concesionario es la sociedad anónima y no la persona". Pero lo que sucedía era que la persona física hacía aportes con las rentas que obtenía de una sociedad anónima que era la concesionaria del Estado. Por todo esto hay que afinar muy bien la redacción de estas normas y su reglamentación definiendo efectivamente lo que se quiere prohibir y lo que no se quiere prohibir, de manera tal que se prohíba lo que se quiere prohibir y no se prohíba demasiado; si no, no se puede controlar y puede haber escapes por todos lados.

En cuanto a este tema no puedo aportar nada más porque, insisto: creo que el asunto es esencialmente ideológico y cada cual va a tener una postura que tiene que ver con lo ideológico o con los beneficios

políticos que le puede suponer un sistema u otro de financiamiento y, por lo tanto, la ley necesariamente será producto de acuerdos políticos y de transacciones en función de posturas diferentes.

Con respecto a la comunicación y la publicidad en medios audiovisuales, quisiera remarcar algo que se ha dicho en el debate en el Senado. El tema de la publicidad entendida como tandas publicitarias está en el camino de la obsolescencia. No hay estudios que demuestren cuánto incide ni aun en el momento del auge, pero lo que es notorio es que cada vez tiene menos impacto. Y esto se está viendo ya no solo en la política sino en el mercado, donde se buscan formas alternativas de publicidad y marketing, dado que, primero, cada vez es menos la gente que ve la televisión convencional porque se ven más formas alternativas de televisión, de video, o de audiovisuales -llamémosle así en un sentido más genérico- y, segundo, porque la generación del zapping, que hoy no tiene menos de treinta años -de esa edad para abajo ya casi no se están usando los medios audiovisuales convencionales-, hace que las tandas publicitarias se vean cada vez menos. Sin embargo, en materia de distribución de publicidad la ley pone toda la polémica esencialmente en las tandas publicitarias.

En cuanto a este aspecto se ha avanzado algo en Europa; el país que más avanzó fue Italia, donde este es un tema muy polémico, y tiene que ver con el concepto de par conditio -término del latín-, que refiere a la paridad de condiciones -lo que no necesariamente quiere decir igualdad- relativa a lo que más impacta sobre el público, como son los informativos y los programas periodísticos, es decir la producción de información que el público -en este caso estaríamos hablando de lectores- consume. Sin ninguna duda resultan mucho más importantes -lo sabe todo el mundo- treinta segundos en un informativo que diez minutos de tanda.

Cuando se discutió la ley en el año 2009 y se volvió a discutir hacia fines de la legislatura pasada y ahora en el Senado, nosotros planteamos el tema de la publicidad nos parecería mucho más importante que el del manejo de los tiempos en los grandes medios audiovisuales en programas periodísticos o programas informativos, ya que esto sí tiene una incidencia muy superior en la campaña electoral y sus votantes, lo que no tienen las tandas publicitarias que son uno de los centros de la discusión de esta ley con respecto a la distribución de tiempo.

Y precisamente en cuanto a la distribución de tiempo -esto es válido se esté hablando de la par conditio o de la publicidad- sabemos la polémica existente entre sobrevivencia o no de los resultados anteriores. Hubo una sentencia muy recordada de la Suprema Corte de Justicia ante un planteo de un solo partido político. Esa sentencia a nosotros nos merece muchísimos reparos entre otras cosas porque tiene muy poco fundamento teórico y en la redacción claramente se nota que no hubo acceso a ninguno de los materiales producidos en los últimos sesenta años sobre el tema. Es totalmente obsoleto el razonamiento de esa sentencia. Pero además es imposible evitar la sobrevivencia de los resultados anteriores porque si va a haber aporte de los legisladores estos son producto de la sobrevivencia de las elecciones anteriores. Además, el propio proyecto de ley que aprobó la Cámara de Senadores lo que hace es reducir la incidencia de la sobrevivencia pero no suprimirla; le da un valor del 50%.

Por otra parte, parece un poco confusa la redacción relativa a la categoría de partido nuevo y a la categoría del 45% para distribuir igualitariamente entre los lemas que se presentaron a las elecciones y obtuvieron representación parlamentaria. Resulta que tenemos dos lemas que estuvieron en la elección y no obtuvieron representación parlamentaria y entonces serían de la otra categoría, pero a su vez tuvieron votos, aparecen en el reparto del 50%, no en el del 45% y sí en el del 5%. Parecería que hay un mecanismo que viene un poco complicado en su redacción.

También quiero marcar lo siguiente: ¿cuál es el concepto de igualdad que marca ese 45%? Porque si nos atenemos al financiamiento de los partidos y a la distribución de recursos monetarios o financieros la elección nacional -está la nacional y la departamental pero vamos a centrarnos en la nacional- maneja tres conceptos: que el 20% es la elección presidencial, que el 40% es la elección senatorial, y que el 40% es la elección de diputados; así surge el reparto del dinero. Pero resulta que damos igualdad en la ley a lo que en realidad incide en el 20%, que son los partidos con un candidato por partido. Pero en el 40% la igualdad entre los lemas es la mayor desigualdad que pueda haber entre las listas. En la elección pasada el Frente Amplio tuvo 17 listas a la Cámara de Senadores, el Partido Nacional 7, el Partido Colorado 3, el Partido Independiente 2 y Unidad Popular -lema Asamblea Popular- 7.

La igualdad entre lemas da como resultado que por cada uno que valga el aporte a una de las dos listas del Partido Independiente, que es el que tuvo menos listas, equivale 0,67% al Partido Colorado, 0,29% al Partido

Nacional, y 0,12% al Frente Amplio. Es decir que una lista del Partido Independiente pesa ocho veces y media más que una del Frente Amplio, tres veces y media más que una del Partido Nacional y una vez y media más que la del Partido Colorado. Entonces, la igualdad es un concepto para países donde hay un único nivel de competencia partidaria, que es lo normal, salvo Uruguay y los países que tienen voto preferencial, es decir en los que se vota el partido y los individuos, o salvo el caso de Italia donde la ley es muy entreverada pero tiene algo parecido al sistema nuestro. Por tanto, si el nivel de competencia es uno cada actor es uno. Pero Y nosotros tenemos un nivel en el que los actores son uno y otro nivel donde tenemos 17 actores, más 7, más 7, más 5, por lo que estamos hablando de 36 actores más los que no obtuvieron representación parlamentaria, y se está dando igualdad a los lemas pero en las listas se da la más absoluta desigualdad. Se dice que esto es para fomentar que los partidos tengan la menor cantidad de listas pero entramos en otro tipo de teleología.

También hay un dato que grosso modo demuestra que particularmente a partir de fines de los cincuenta y principios de los sesenta hay una relativa proporción entre la oferta senatorial de los partidos y su magnitud electoral; no fue así en los años cuarenta ni en la primera mitad de los cincuenta. Por ejemplo, el Frente Amplio en la elección de 1984 tenía 5 listas al Senado y en la última 17; en aquel momento obtuvo el 21% y en esta el 48%. El Partido Colorado es el caso inverso; ni hablar de la pluralidad fenomenal de listas que tuvieron el Partido Colorado y el Partido Nacional en las elecciones de 1966 y 1971, que fueron los momentos de mayor fraccionamiento de la oferta electoral de ambos partidos. La del Frente Amplio de 1971 no fue menor, porque fueron 9 para un partido que tenía el 18%, por lo que si se quiere fue relativamente alta. Luego se redujo a 5% y después fue aumentando progresivamente. Es decir que de alguna manera la cantidad de listas al Senado tiene algo que ver; no se puede establecer una regla matemática pero tiene algo que ver con la magnitud de los partidos. Entonces, se alude a la igualdad de tiempos -o de lo que fuere- entre lemas sin tomar en cuenta que hay una competencia fuerte de listas senatoriales, lo que además vemos en las elecciones porque cuando se ve la campaña electoral y la publicitaria los partidos hacen propaganda por el partido, que a su vez es la fórmula presidencial, pero también hay campañas por las fracciones, generalmente expresadas en las listas senatoriales que muchas veces son, también, sobrevivencia de la competencia previa presidencial y en otros casos no; en general el Frente Amplio rara vez tuvo una coincidencia entre la competencia presidencial y la senatorial, pero en los partidos tradicionales fue casi la norma. Por tanto, queremos llamar la atención sobre esto.

Nosotros también habíamos propuesto en el Senado buscar un sistema de proporcionalidad igual que el que se usa para los votos con pago en dinero. En este sentido se dice que la publicidad se usa antes y es verdad, pero también el dinero se usa en gran medida antes mediante adelantos. Lo que pasa es que con el dinero los adelantos hay que medirlos. Recuerdo que una vez Daniel Hugo Martins, director del Banco de la República, llamaba a todos los grupos del Partido Nacional y les decía: "Dejen de lado las aspiraciones emocionales y afinen el lápiz porque después esto hay que pagarlo. Calculen bien porque después van a quedar debiendo". Y efectivamente el consejo que siempre se da es: "No saquen todo lo que les corresponde sino lo que de verdad pueden llegar a sacar porque después hay que pagar". Y a nosotros nos parecía que se podría establecer una especie de adelanto de tiempos, de distintas maneras, sobre la base de que al que se excede se le retacee o se le descuente de la parte monetaria; si cada universo vale 100% si alguien se excedió en el 5% de los tiempos le van a restar un 5% en los dineros que tiene que recibir. Si quisieran podría elaborar y proporcionales las fórmulas de cómo se pueden compensar los dos elementos. Inclusive para la distribución previa hay dos instrumentos: uno, obviamente, la sobrevivencia de los resultados anteriores, que es el que usa el adelanto del Banco de la República -aclarémoslo-, y otro como el que se da en el caso de España donde juega de manera importante la encuesta preelectoral. España tiene la ventaja de que creo que es el único país del mundo pluralista, por lo menos, que tiene un centro de investigaciones sociológicas estatal que surge del presupuesto y está controlado por el Parlamento: el CIS, que cuenta con recursos que permiten hacer encuestas de una calidad excepcional. Y a nosotros se nos ocurría que siempre que la metodología se acuerde lejos de las elecciones -uno diría que en el año 2020 se podría acordar la metodología para explorar en adelante- eso lo podría hacer el Instituto Nacional de Estadística, que ha hecho encuestas con alguna connotación que puede ser ideológica, como el módulo de raza o el de actitudes con respecto al género. De manera que esos dos elementos: el panorama global que puede dar una encuesta de intención de voto del Instituto Nacional de Estadística -no estoy hablando de nada privado sino del organismo del Estado que podría funcionar- y el resultado de la elección anterior podrían servir como una base para esa especie de adelanto del Banco de la República y actuar como un adelanto de minutos para luego compensar en función del resultado electoral, donde juega como garantía compensatoria el dinero que hay que recibir. Por lo tanto, si se gastó demasiado

en el tiempo va a ser menos el efectivo que se reciba y más la deuda que pueda quedar y ahí el agente de cobro de todo el balance final va a terminar siendo el Banco de la República.

En cuanto al tema del precio diferencial no hay duda con respecto a que el hecho de que un medio de un comunicación establezca precios diferenciales a los actores políticos va contra la igualdad de la competencia. Y aquí hay dos razonamientos: uno es el político- electoral, desde el punto de vista democrático, pero hay otro que surge del razonamiento de la economía de mercado y es la ley de defensa de la competencia. Si en un medio de comunicación se quiere contratar la misma cantidad y este le cobra a una yerba un precio y a otra el doble el perjudicado puede ampararse en la ley de defensa de la competencia y es seguro que obtendrá un fallo favorable; en casos parecidos ya se ha dado algún que otro fallo amparado en esa ley. Es decir que aquí no solo estamos haciendo un razonamiento político sino inclusive un razonamiento de mercado. Lo que no entiendo es la conveniencia del mecanismo que prevé el proyecto de ley de la Cámara de Senadores porque me parece que esto es exigir un precio igualitario a todos los actores políticos y mediante el control de las contabilidades y de los tiempos en que se exhibe la publicidad se puede controlar si se cumplió efectivamente o no, aunque la contratación sea efectivamente privada, y además si se paga además mediante transferencia electrónica de dinero, etcétera. Lo que puede haber es falsificaciones o pueden producirse delitos pero en el plano legal eso se podría controlar perfectamente sin necesidad de que haya un organismo que se encargue de negociar y hacer las compras.

Aclaremos una cosa: ha habido prácticas -prefiero hablar del pasado- en las que el valor que tuvo la compra de espacios publicitarios no fue necesariamente el uso de la tanda sino el acceso a la información y a los programas periodísticos que daba el ser un gran contratante de publicidad. Y acordemos que los sesgos que se dan algunas veces se producen entre los partidos pero el más importante se da dentro de ellos. Especialmente luego de la restauración democrática los medios se han cuidado mucho del desequilibrio entre los partidos pero donde es más fácil el desequilibrio es al interior de los partidos y ahí es donde juegan muchos elementos. Uno de ellos es la compra de espacios como elemento de acceso mayor o menor a los espacios periodísticos o informativos.

También hubo algunas prácticas diferentes y esto sí requiere que haya un organismo que controle toda la publicidad. Ustedes saben que en televisión y también en la radio es común la división entre espacio central y espacio lateral; los laterales normalmente terminan regalándose y compensándose para vender más el espacio central. Los laterales son las horas de menor audiencia. A veces se ha compensado con laterales a determinados actores políticos por contrataciones en espacio central de publicidades oficiales, de Estado, de gobiernos departamentales; ese es un tema que requiere un control: de dónde salen los laterales, si hay un plus excesivo de laterales de alguien y qué lugares puede controlar el Estado en el sentido amplio, nacional o local, departamental.

En cuanto al controlador de esto, no es fácil un controlador cuya designación obedece a criterios tan claramente políticos como están obedeciendo los órganos que se nombran. No nos olvidemos que no solo hay que tener en cuenta el equilibrio dentro de los partidos políticos, sino la visión que tiene la sociedad, en la que hay un crecimiento de visión crítica sobre el sistema político. La confiabilidad tiene que ser muy grande. No tengo soluciones.

En materia de personal de los partidos, tengo la preocupación de que la ley no protege con claridad la militancia honoraria, el voluntariado. Lo que está diciendo es cuáles son los límites y responsabilidades de quienes son contratados zafralmente o de manera permanente. La tesis que ha venido manejando el Banco de Previsión Social desde 2005 o 2006 y que tiene últimamente el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social sobre el concepto del voluntario, es que prácticamente se asimila al trabajo en negro. No es sano para una democracia, donde hay una retracción de la gente por la actividad militante, que no se proteja dicha actividad. Una vez que se intenta regular específicamente la actividad en relación de dependencia con los partidos, tiene que haber una clara protección de la militancia para que luego no se penalice a partidos, personas o fracciones por militar, por hacer trabajo voluntario.

Creo que hay que cuidar aspectos técnicos de la ley. No existe el Senado, salvo una mención discutible y protocolar del artículo 146; se llama Cámara de Senadores. Deja de llamarse Senado con la Constitución de 1934. No existen los legisladores departamentales, sino los miembros de la junta departamental.

Una persona puede ser candidato a presidente después de la elección interna o vicepresidente después que lo proclama el organismo deliberativo nacional; son los únicos dos que pueden ser candidatos antes de que se

registren en la Corte Electoral. No se puede exigir una declaración jurada treinta días antes de que alguien sea candidato. Se establece sesenta días para ser candidato a personas que no han sido registradas como candidatos; se registran candidatos a treinta días. Lo que se podrá exigir es que la declaración jurada sea simultánea al registro. De lo contrario, se está pidiendo declaración jurada a alguien que podría ser o dice que va a ser candidato y hasta el momento en que se produce el registro en la Corte Electoral no se sabe si es candidato. Hay una incongruencia en los tiempos.

El artículo 2º de la Ley N° 17.045, que se mantiene con algún retoque, establece: "Entiéndese por publicidad electoral aquella que se realiza a través de piezas elaboradas especializadamente, con criterios profesionales y comerciales". Esto se hizo cuando lo más moderno eran los videos analógicos. En 2001- 2002 en Uruguay se empiezan a popularizar las cámaras digitales y después los celulares, con bastante buena definición. En esa época se compraban las películas Kodak y se mandaban a revelar a Panamá y después se podían exhibir en un canal de televisión. Ahora en los canales de televisión se están exhibiendo grabaciones hechas con celulares. Es obsoleta esa disposición. Hace poco leí esto en un seminario internacional y no sabían si reírse o pensar que nosotros teníamos la tecnología de Burundi. Un país que se jacta de estar a la cabeza de la tecnología con la fibra óptica o la digitalización considera que la publicidad se tiene que elaborar especializadamente, como si se requiriera una tecnología especial. No está acorde al momento que estamos viviendo. Me gustaría que se testeara esto con grupos de jóvenes para ver qué reacción provoca la redacción. Hay que pulir algunas cosas de la ley. Ya esto era discutible en 1998 cuando se redactó y se aprobó a principios de 1999. El cambio tecnológico entre 1999 y 2019 es grande.

SEÑOR PRESIDENTE.- Muchas gracias por su intervención, que ha sido esclarecedora en varios aspectos.

SEÑOR RODRÍGUEZ (Conrado).- Es un verdadero gusto recibir al profesor Oscar Bottinelli, que una vez más ha demostrado ser una eminencia en los temas que tienen que ver con los partidos políticos, referentes a la legislación electoral, no solo en Uruguay, sino teniendo en cuenta el derecho comparado. Ha hecho una reseña muy interesante de lo que sucede en otros países del mundo. Creo -lo digo a título personal- que la Corte Electoral se perdió la oportunidad de tener un gran presidente. El profesor Oscar Bottinelli siempre nos demuestra un vasto conocimiento en estas temáticas y una experiencia que pocos ciudadanos tienen. Esto no va en demérito de nadie, sino que me estoy refiriendo a las cualidades particulares y personales de Bottinelli.

Quiero formularle algunas preguntas que tienen que ver con el texto del proyecto. En la sesión anterior, cuando vino el doctor Juan Pablo Pío, se hacía referencia a la ley de medios y a lo que establece en cuanto a las campañas de bien público. El artículo 10 del presente proyecto de ley establece la posibilidad que durante los períodos electorales -están descriptos en el artículo 12- no se puede hacer publicidad estatal. Se establece una excepción que tiene que ver con la ley de medios, que determina la posibilidad de hacer campañas de bien público o de interés general y social. La experiencia ha demostrado en estos últimos tiempos que se han hecho algunas campañas de bien público que, a nuestro juicio, resultan ser abusivas de las prerrogativas que da la ley de medios, porque se termina haciendo una especie de campaña velada a favor del partido político que ostenta el gobierno. En este caso, las campañas de bien público fueron realizadas por la Presidencia de la República, pero esas piezas publicitarias pudieron ser entendidas como una campaña electoral de forma anticipada. Eso podría dar a entender que hay financiamiento encubierto por parte del Estado a determinado partido político. No solo lo digo por lo que sucede en estos tiempos, sino previendo la posibilidad hacia el futuro de que estas situaciones no se den en pleno período electoral.

¿No cree que sería bueno sacar la excepción de estas campañas de bien público por parte del Estado en el período electoral? Se debería tratar de evitar que se hicieran campañas políticas veladas cuando se está prohibiendo la posibilidad de que el Estado haga publicidad electoral en ese período contemplado en el artículo 12.

En definitiva, este artículo 12 modifica la Ley N° 17.045 de 1998. En el caso específico de la elección interna establece la posibilidad de hacer publicidades electorales dentro de los últimos diez días antes de la elección interna, cuando la ley de 1998 establecía un plazo de treinta días. ¿No entiende que este período de diez días es exiguo como para que los partidos políticos puedan mostrar su oferta electoral a los ciudadanos?

La última pregunta está referida al artículo 7º, que tiene que ver con los aporte personales; en este caso, me quiero remitir al de los candidatos, muy especialmente al de los candidatos a diputados, senadores e intendentes, que tienen un tope de aporte de 300.000 unidades indexadas, que a valor del dólar de hoy exceden un poco los US$ 30.000. ¿No le parece al profesor que este es un monto bastante chico con respecto

a lo que salen las campañas electorales? La ley vigente establece un límite equivalente al triple de esa cifra, y en el caso de los primeros titulares no hay límite. Me gustaría saber su opinión, en cuanto a si el límite no es exiguo teniendo en cuenta el costo de las campañas electorales.

SEÑOR ABDALA (Pablo).- Me sumo a la bienvenida al profesor Bottinelli; le agradezco mucho, no solo su comparecencia, sino su exposición, que por supuesto nos aporta perspectivas para el análisis de esta cuestión, que a la hora de legislar van a representar desafíos en cuanto a profundizar en los alcances y resolución de los distintos aspectos que el proyecto de ley contiene Fundamentalmente, resalto la reflexión inicial de que tenemos que ser muy cuidadosos a la hora de legislar para no incurrir en rigideces que después determinen dificultades ulteriores para el sistema político a la hora del cumplimiento cabal o no de lo que está legislando para su autorregulación en esta materia.

Quiero hacer cuatro preguntas bien concretas para obtener datos o insumos adicionales a los muchos que ya recibimos.

La primera tiene que ver con un aspecto que se mencionó en la última sesión, cuando recibimos al doctor Pío, que se vincula con algo que mencionaba recién el doctor Bottinelli, en cuanto a que esta ley parece estar centrada o enfocada en un aspecto que eventualmente puede estar camino a la obsolescencia -creo que ese término utilizó-, que es el de la publicidad en televisión y el de las tandas televisivas. Se nos decía que hay algo que le falta a la ley en esa perspectiva y que tiene que ver con la realidad en la que estamos inmersos en la materia, que es el desarrollo intenso y la inversión cada vez mayor de los partidos en las redes sociales. Con relación a eso, sería interesante saber qué piensa Bottinelli en cuanto a qué medida tomar para que desde la ley o a través de ella avancemos en ese campo, que es complejo y difícil de asir en cuanto a poder regular de manera precisa algo que parece más regulable, que es la participación e inversión en los medios de comunicación y en las tandas publicitarias.

La segunda pregunta tiene que ver con un aspecto que no me quedó claro en cuanto a la visión de Bottinelli sobre el control. Hizo una referencia muy general en cuanto a que no lo satisfacía mucho el diseño final que contiene la ley. No sé si eso está referido a la competencia de la Corte Electoral y al Tribunal de Cuentas y a la representación de los partidos allí. Digo esto porque el Instituto de Ciencia Política hace unos minutos planteó ese mismo cuestionamiento, en cuanto a que los partidos estaríamos legislando o estableciendo reglas de juego y después controlándonos a nosotros mismos, en la medida en que todos estamos representados en la Corte Electoral. Quisiera saber si este aspecto va por allí, por el tema de la definición institucional o por dónde va.

Otro elemento que puede parecer menor, pero no lo es, y a los que somos dirigentes y militantes políticos desde hace mucho tiempo nos preocupa mucha, es el del voluntariado y la militancia. Bottinelli habló de la desprotección de la militancia. Leyendo los artículos 27 y 28 me pregunto si en realidad debiera preocuparnos la desprotección de la militancia o la desprotección de los partidos ante la acción de aquellos que, en lugar de ser voluntarios, son malos militantes que después eventualmente pueden ampararse en estas normas que establecen cierta rigidez desde el punto de vista laboral. No estoy proponiendo la ausencia de normas en esta materia, pero me parece que hay que ver dónde poner el punto de equilibro, porque pueden ir en contra de los partidos, al amparo de las soluciones que estamos instrumentando, o que el Senado ha aprobado. Quisiera saber si los desprotegidos serían los militantes o los propios partidos, en tareas que por definición son zafrales y se dan en un contexto de flexibilidad laboral que no está dado por un tema vinculado a los términos de empleador- empleado, sino a la naturaleza y zafralidad y periodicidad de la tarea. Me parece que sería interesante una precisión adicional.

Por último, en este proyecto hay dos aspectos que son centrales y que tienen que ver con la publicidad de todas las donaciones y la erradicación del anonimato -de las más importantes a las más modestas-, y con la prohibición de que haya la más mínima donación de parte de las empresas privadas, no así de los personas físicas o empresarios personas físicas. Es una solución radical en cuanto a que no se admite la más mínima donación en términos del más mínimo monto ni tampoco las donaciones en especie de parte de empresas privadas. No pido un juicio de valor en relación a esto porque parto del supuesto de que aquí estos temas se definen por la postura ideológica o la definición política. Creo que cualquier posición es legítima y válida.

Concretamente, quisiera saber si el profesor Bottinelli tiene presente de qué forma han resuelto estos aspectos aquellos países que han avanzado en este tipo de soluciones, que pueden servirnos de referencia, o que vale la pena tener en cuanta como referencia -como España, Chile-, a efectos de tomar nuestra decisión.

SEÑOR BOTTINELLI (Oscar).- En cuanto a la primera pregunta del diputado Rodríguez respecto a las campañas del bien público, el tema lo estoy manejando sobre una eventualidad que ustedes no están discutiendo, que es la par conditio. El país que más ha regulado esto es Italia y el concepto es el siguiente. En determinado período, no importa cuál, toda intervención de cualquier funcionario del Estado se considera que se le asigna al tiempo del partido político al que pertenece. La única excepción es cuando se declara especialmente que hay una emergencia. Dos casos claros fueron un terremoto en el centro sur de Italia, en la región de campaña, y una epidemia. El ministerio de la sanidad hizo su campaña en esas dos emergencias. Esto es válido para todos los niveles de gobierno: presidente, ministro, intendente, alcaldes, concejales, ediles. El concepto es que en el período de campaña electoral el que habla inviste una representación política. Por lo tanto, no hay campañas neutras: todas son de alguien y deben ser asignadas a alguien. Reconozco que no había visto la contradicción con la ley de medios. En realidad, yo no soy especialista en medios; mi especialidad es lo electoral.

A continuación me voy a referir al planteo del diputado Abdala sobre las redes sociales; quizá este tema lo encuentro un poco más relacionado con esto.

Lo primero que hay que tener en cuenta con las redes es que, por ahora -es muy difícil que esto cambie-, son excepcionalmente económicas porque los parámetros de precios están determinados internacionalmente. La publicidad se hace -en mi empresa hacemos algunas contrataciones de este tipo- a través de Google y Facebook. Los precios están determinados por los impactos, y los impactos están determinados por el país. En consecuencia, la publicidad es baratísima.

Además, la publicidad aparece en función de la dirección IP. Descubrí esto cuando, durante las internas pasadas, entré al The Tokyo Times, y vio una publicidad de Lacalle Pou. Pregunté: "¿Qué es esto en el The Tokyo Times?". Me explicaron que los espacios se contratan, y según dónde esté uno y la dirección IP que salga, aparece la publicidad contratada para ese espacio en ese país en función de determinadas cosas.

Por lo tanto, las redes sociales son incontrolables. Dejemos de lado la discusión filosófica y vayamos a la práctica. ¿Qué es un sitio uruguayo? ¿El que tiene la denominación.uy? En el país hay medios y portales importantes como el de El Espectador, cuyo sitio es espectador.com -no es espectador.uy- o el de Montevideo Portal, que es montevideo.com. ¿Eso depende de dónde esté la sede, de dónde se facture? No lo sé. Puede ser que sea un tema a estudiar, pero, reitero, es más para los que se especializan en medios que para los que nos dedicamos a los temas electorales. De todos modos, digo que veo esto extraordinariamente difícil, porque sigue otros parámetros. Los canales de televisión, las emisoras de radio son adjudicaciones precisas, con tratados. Por ejemplo, Uruguay tiene tratados con Argentina y Brasil para distribuir las frecuencias, inclusive las que ya no sirven para nada, como el canal libre internacional.

Como dije, este es un mundo muy difícil de regular. Realmente, entiendo la preocupación del diputado Abdala, pero no sé cómo resolver esto.

En cuanto al tema de los plazos que planteó el diputado Conrado Rodríguez, en general me afilio a la tesis de que cuando uno regula tiempos de campaña electoral, debe hacerlo no para prohibir, sino para fomentar, y de que fuera de los períodos que están regulados, los demás deben ser libres. Esa es mi concepción de lo que es una competencia política. Los partidos políticos pueden empezar la campaña diez o treinta días antes de una elección, ¿luego de terminada la elección y después, durante todo el resto de su vida, solo van a hacer actos y conferencias? Pregunto porque es lo único que podrían hacer. ¿No pueden comunicar, por ejemplo, que están haciendo una discusión programática y exponer a través de piezas publicitarias los cambios que quiere llevar adelante? ¿Por qué no podría? Lo cierto es que no pueden. Solo estarían autorizados a hacerlo en un debate parlamentario o en una nota periodística, porque el resto estaría prohibido.

A mi entender, debe primar el concepto inverso: la más amplia libertad de los partidos que, además, a partir de la reforma de la Constitución de 1967 se consagró constitucionalmente.

Entiendo -doy una opinión muy personal, que no es técnica; tiene que ver con un concepto de filosofía de la democracia- que los plazos son para que durante ese lapso se protejan determinados aspectos, incluyendo algunas prohibiciones como, por ejemplo, el papel del Estado y de los gobiernos departamentales y su incidencia en las elecciones. Pero no se puede decir: "¡Ah, no! Antes de eso usted no puede comunicar lo que desea comunicar".

Por otra parte, establecer diez días antes de las elecciones internas es casi decir que no haya campaña. En todos los terrenos habidos y por haber -no solo en materia de elecciones-, cuando alguien se pasa de la raya en las exigencias, ya sabe que no va a haber límites: se va a incumplir todo. Si queremos que la norma se cumpla, los límites tienen que ser razonables. Para mí, en este caso no tienen razonabilidad y los plazos de la ley originaria son más sensatos.

Ahora voy a referirme al contralor.

Todos sabemos cuáles son los mecanismos de designación de la Corte Electoral y del Tribunal de Cuentas y que están están demasiado partidizados. La Corte Electoral no era así en anteriores etapas de la vida del país: en los años cuarenta, cincuenta y sesenta. Ahora, daría la impresión de que el juzgado y el juez son lo mismo.

No tengo una solución alternativa a este problema. La solución alternativa sería crear algo ad hoc, pero no se me ocurre qué.

Por otra parte, lo que quise decir sobre el voluntariado no era proteger a los militantes, sino a la militancia como actividad. En este punto, me preocupa lo siguiente: es más o menos normal que al que va a actuar como delegado de mesa le paguen el boleto o le den la comida. Entonces, alguien podría interpretar que hay una retribución. ¿Esta retribución requiere aportes? Esto es lo que me preocupa: que haya un marco para estas situaciones. Todos sabemos lo que es la actividad voluntaria en política; inclusive, antes fue mucho mayor que ahora. Entiendo que debe tener un marco de protección. Por supuesto, el protegido debe ser el partido, la fracción o el sector, es decir, el que puede ser objeto de demanda. La demanda puede ser del Estado -del Ministerio de Trabajo y Seguridad y Social, del Banco de Previsión Social- o de un privado que diga: "Yo era dependiente. Acá está el comprobante de la Coca Cola y de la milanesa que me dieron para cubrir la mesa electoral. Esta es una retribución en especie y, por lo tanto, hay relación de dependencia".

Entonces, hay que proteger la militancia y el voluntariado como tal, que es muy importante para la política y, también, para otras actividades como el fomento de las escuelas, el sindicalismo, el cooperativismo y todo lo que sea representación. En los últimos años, la militancia y el voluntariado se desprotegieron en función de que cambiaron los parámetros interpretativos del asunto.

Con respecto a los límites de los candidatos, debo decir que este no deja de ser un tema ideológico. Sin duda, los candidatos que tienen más facilidad para aportar se van a ver favorecidos con la posibilidad de aportes más altos; lo que más puede hacer es sacar un crédito social en el Banco República. Entonces, el tema de los límites tiene que ver con la postura ideológica que se tenga sobre ese tema; esa es la realidad.

Sobre la publicidad de las donaciones, creo que debemos tomar como ejemplo al país que, según entiendo, mejor maneja esto: Alemania.

Alemania tiene muy controlado el manejo del financiamiento de los partidos. No nos olvidemos que, además, este país tiene un muy buen sistema de fundaciones políticas. Estas fundaciones son creadas por los partidos, responden a los partidos y tienen, también, un sistema de financiamiento, inclusive, público. Por ejemplo, del presupuesto federal surge un financiamiento muy grande a las fundaciones políticas. Cualquiera puede acceder a la información relativa a las donaciones a través del sitio web; no me acuerdo exactamente, pero creo que se accede a través de la página del Bundestag. Uno puede ver allí, por ejemplo, cuánto dinero donó Volkswagen a cada partido para la elección general, para la elección de los Estados y para las elecciones de los ayuntamientos. Allí está todo trasparentado. Es más: tengo entendido que en Alemania ya no puede haber ningún tipo de donación si no es por transferencia bancaria. Es decir: está todo electrónicamente controlado, casi que en tiempo real.

Entonces, me parece que por ahí pasa el tema: en este momento, Internet es un buen sistema para trasparentar todo.

Sobre si deben o no ser las empresas, el sistema alemán autoriza a las empresas y establece grandes topes. El tema es que allí todas las acciones son nominativas. No es como acá, que la acción nominativa está solo registrada en el libro de la sociedad y, la otra, en el Banco Central, sino que están todas registradas en un mismo lugar. Entonces, con muy poco esfuerzo cualquier particular puede deducir las personas físicas que están detrás de las empresas y a través de las empresas cuánto donaron. O sea que en lo legal, el sistema alemán es de una transparencia total.

Lo que nunca se puede controlar -esto lo estudié bastante en Alemania hace unos diez años, aunque ellos siguieron progresando- son las donaciones en especie. Si una empresa pone una serie de autos para que los candidatos hagan recorridas, eso no aparece registrado en ningún libro. Se puede alegar que estaban haciendo una recorrida por la promoción de los productos, y se terminó. Es decir que en esta área siempre va a haber espacio.

En el caso uruguayo, ¿dónde se va registrar la donación de una vaquillona o de unos lechones? ¿Hay que ir a Dicose a registrar que se da de baja a tres lechones porque se donan a una lista? Es decir que siempre va a existir un límite de manejo en especie. Generalmente, lo que se busca es más bien establecer algunos tipos de tope y, repito, que todas las donaciones sean públicas, tanto las de personas físicas como las de personas jurídicas. Vuelvo a decir que Internet es el mecanismo idóneo para que eso se pueda trasparentar.

En este sentido, entiendo que el contralor es más que un órgano; lo único que se controla es que esté publicado. Más allá de que es un órgano dependiente del Poder Ejecutivo, parecería claro que el que tiene más condiciones para desarrollar esta tarea es la Agesic; ni la Corte Electoral ni el Tribunal de Cuentas tienen ninguna posibilidad de crear todo un mecanismo informático para trasparentar todo esto.

SEÑOR PRESIDENTE.- La Comisión le agradece los elementos que nos ha brindado; han sido muy valiosos. Seguramente, lo consultaremos en el futuro, una vez que estemos en condiciones de tomar una decisión.

SEÑOR BOTTINELLI (Oscar).- Muchas gracias a todos ustedes. Estoy a las órdenes.

(Se retira de sala el politólogo Oscar Bottinelli)

SEÑOR PRESIDENTE.- La Mesa informa que hemos invitado a la Corte Electoral a concurrir a esta Comisión, pero sus integrantes se reúnen los días miércoles en la tarde. En consecuencia, voy a llamar al presidente de la Corte Electoral para saber si igual pueden comparecer un día miércoles o coordinamos algún tipo de cambio en las sesiones de la Comisión. Creo que es muy importante que la Corte Electoral participe y nos dé su opinión, sobre todo teniendo en cuenta los elementos que se van sumando.

Por otra parte, propongo que el miércoles próximo sesionemos nuevamente a las 14 horas y convoquemos de manera prioritaria a la cátedra de Derecho Constitucional. Si la cátedra no pudiera venir, citaríamos a alguna de las otras personas que figuran en la lista de invitados, que también participaron en la discusión en el Senado. Me refiero, a los especialistas en la materia Rafael Piñeiro y Santiago Acuña, que han hecho algunas investigaciones que han tenido cierto impacto público.

Entonces, si están de acuerdo, haremos las coordinaciones correspondientes para el miércoles próximo y para poder recibir a la Corte Electoral.

(Apoyados)

SEÑOR ABDALA (Pablo).- En el capítulo de contralor aparece el Tribunal de Cuentas en una tarea que no es central como la de la Corte; creo que se trata de la visación de los estados contables. Podemos invitarlo a que comparezcan -no estaría de más- o recabar su opinión por escrito o por alguna otra vía.

SEÑOR PRESIDENTE.- Si están de acuerdo podemos enviarle una invitación. Creo que también es pertinente analizar este asunto con el Tribunal de Cuentas.

(Apoyados)

——No habiendo más asuntos, se levanta la reunión.